

# Gjeldslette for utvikling

**Den norske  
handlingsplanen**

*Sammendrag*



UTENRIKSDEPARTEMENTET

# Innhold

Gjeldslette må kvalitetssikres, forord v/utviklingsminister Hilde F. Johnson .....	3
Rask gjeldslette for land etter krig og konflikt .....	6
"Swaps" for mellominntektsland – gjeld byttes mot helse, miljø og utvikling .....	8
Begrepet "illegitim gjeld" byr på mange utfordringer ..	10
Norges internasjonale gjeldspolitik	
– HIPC er grunnsteinen .....	12
Gjeldslette: målet er mest utvikling for pengene .....	14
HIPC vinner fram – gjelden reduseres med to tredjedeler .....	16
Kvalifisering for norsk gjeldslette	
– hvert land vurderes .....	21
Norske bevilgninger for gjeldslette	
– fra fond og ramme .....	22
Den internasjonale og den norske gjeldslettebevegelsen .....	26

## BOKSER

ECOFUND – gjeldsbytte med Polen .....	9
Parisklubben .....	13
Prioriterte land i den norske handlingsplanen for gjeldslette .....	15
Gjeldslette under HIPC-initiativet .....	18
Tanzanias HIPC-behandling .....	19
Prioriterte land innenfor den norske gjeldsletterammen .....	23
Prioriterte land innenfor det norske gjeldslettefondet .....	23

## TABELLER

1. Norges samlede bidrag til gjeldslette .....	22
2. Norges samlede fordringer overfor utviklingsland ..	22
3. Bevilgninger fra det norske gjeldsfondet 1988-2003 .....	23
4. Norges stat-til-stat fordringer på utviklingsland .....	24
5. Ettergivelse av bilateral gjeld 1998-2003 .....	24
6. Norges bidrag til Verdensbankens 5. dimensjon fordelt på land .....	24

For utfyllende informasjon om Norges politikk i forhold til temaene omtalt i denne brosjyren vises det til hoveddokumentet:

Handlingsplan om gjeldslette for utvikling, utgitt av Utenriksdepartementet mai 2004.

Dokumentet finnes på internett: <http://odin.de.no/ud>

Det kan også bestilles fra:

Statens forvaltningstjeneste, kopi- og

distribusjonsservice,

Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo

E-post: [publikasjonsbestilling@ft.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@ft.dep.no)

Telefaks: + (47) 22 24 27 86

# Gjeldslette må kvalitetssikres

Det er riktig at gjeldsslettingen har gått saktere enn ønskelig, men dette skyldes ikke nødvendigvis vrangvilje blant kreditorerne. Hvorfor? Fordi gjeldslette alene - ikke leder noen steds hen - med mindre den ledsages av en utviklingsfremmende politikk.

Egentlig handler dette om kvalitetssikring. For utviklingslandene er det primære at de utformer sine egne strategier for utvikling og fattigdomsbekjempelse, slik at de ressurser som frigjøres ved gjeldssletting, virkelig gjør nytte for seg. For de rike landene dreier det seg om å sikre at gjeldsletten virkelig kommer de fattige i utviklingslandene til gode.

Ofte har dette tatt lengre tid enn mange trodde på forhånd. Men hadde vi veket på disse kvalitetskravene, ville vi ha gjort fattige mennesker en bjørnetjeneste. Jeg tror at ettertiden vil vise, at det som nå fortøner seg som et tidstap, i realiteten er en god investering i virksom og varig utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Norsk gjeldspolitik er en blanding av realpolitikk og ambisiøse politiske målsettinger. Mer enn fem år er gått siden Norge, som det første og hittil det eneste OECD-

landet, utarbeidet sin egen politiske plan for å bidra til å redusere de fattige utviklingslandenes gjeld – Gjeldsplan mot år 2000. Tiden er derfor nå inne for å trekke lærdommer. Vi har studert kritikk som har vært reist, og vi har tatt temperaturen på den internasjonale gjeldsdialogen. Ut fra dette har vi staket opp kursen på nytt. Denne oppdaterte gjeldsplanen – Handlingsplan for gjeldslette og utvikling – er resultatet av dette.

I den nye planen forsterker vi fokus på gjeldslettetiltak for land som kommer ut av krig og konflikt. Sudan og Liberia er høyst aktuelle i en slik sammenheng.

Vi bidrar også til å oppheve et gjeldspolitisk tabu. Vi tar til orde for at mellominntektsland, med åpenbare betalingsproblemer, bør få gjeldsreduksjon. Men slik gjeldslette må ikke skje på bekostning av de fattigste landene.

Et tredje satsingsområde er multilateralt koordinerte gjeldsbytter med land som



Utviklingsminister  
Hilde Frafjord Johnson

FOTO: C. F. WESEBERG

ikke omfattes av HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries Initiative). Forutsetningen må være at disse landene selv forplikter seg til å gjennomføre tiltak som fremmer utvikling og reduserer fattigdom.

Dersom land har vært omfattet av HIPC-initiativet om noen år kommer tilbake med nye gjeldsproblemer, har dagens internasjonale gjeldsstrategi feilet. Som i den opprinnelige gjeldsplanen tar vi derfor til orde for mer systematisk internasjonalt samarbeid for å bedre gjeldsstyringen i de fattigste landene. Norge ønsker også fleksibel "opptopping" av gjeldsletten under HIPC.

Et femte element er støtte til forslaget fra FNs generalsekretær, Kofi Annan. Han ønsker at det skal opprettes en egen internasjonal arbeidsgruppe, med bred og representativ deltakelse, for å utrede spørsmålet om en ny internasjonal gjeldsforhandlingsmekanisme.

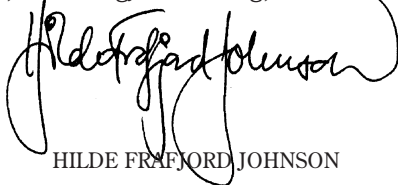
Det er viktig at gjeldsdebatten har solid folkelig forankring. Jeg er derfor glad for at

dette er en sak som engasjerer mange mennesker. Internasjonalt har den såkalte Jubilee-bevegelsen gjort en stor innsats. I Norge har Aksjon Slett U-landsgjelda markert seg som en viktig og kunnskapsrik premissleverandør. Gjeldsbevegelsen har uten tvil bidratt til å påvirke internasjonal gjeldspolitik i en retning som har vært gunstig for utviklingslandene.

I dag retter disse aktørene mye oppmerksomhet mot det som kalles "illegitim gjeld". Temaet bør klart studeres nærmere – særlig i en multilateral sammenheng. Samtidig er det viktig at denne debatten ikke "overdøver" diskusjonen om forbedringer av eksisterende mekanismer for gjeldslette rettet mot de fattigste landene.

Norge er og blir "et lite land". Vi var likevel først ute med forpliktende vedtak om ensidig ettergivelse av gjeld til fattige land. Framover ønsker vi å fortsette arbeidet med å påvirke den internasjonale dagsorden for gjeldslette. Det er ikke minst derfor vi lanserer denne nye handlingsplanen: Gjeldslette for utvikling.

*Oslo, Verdens gjeldslettedag, 16. mai 2004*



HILDE FRØEFJORD JOHNSON  
UTVIKLINGSMINISTER





*Mor-barn avdeling på Ntawi distriktssykehus i Malawi. Malawi er et av de landene som har fått multilateral gjeldslette finansiert av Norge og nå er i ferd med å forbedre helsetilbudet. Foto: ODD IGLEBÆK*

# Rask gjeldslette for land etter krig og konflikt

Fattige land som nylig har kommet ut av krig og konflikt har særlig behov for finansiell assistanse. Gjenoppbyggingen vil kreve store ressurser. Landet vil ha store importbehov. Samtidig vil et svekket næringsliv bare i begrenset grad kunne skaffe til veie nye inntekter.

I slike tilfeller vil ekstern gjeldsbetjening forvanske og forlenge gjenoppbygging. Rask og dyp gjeldslette vil ofte være helt nødvendig. Dersom landene kandiderer til HIPC-ordningen, bør alle kluter settes inn på at de skal kvalifisere seg for denne.

For postkonfliktland vil selv små betalingsforpliktelser utgjøre tunge byrder. Fra norsk side anses det som lite hensiktsmessig å kreve gjeldsbetjening fra land som mottar internasjonal bistand til sårt tiltrengt gjenoppbygging i den første tiden etter konfliktens avslutning.

Når situasjonen er stabilisert, i form av en fredstilstand anerkjent og støttet av det internasjonale samfunn, og en legitim regjering sitter ved makten, vil forsert gjeldslette kunne utgjøre et viktig bidrag til økonomisk og politisk stabilisering, fattig-

domsbekjempelse og gjenoppbygging. Muligheter for tidlig gjeldslette kan i seg selv være en spore til å bilegge konflikter. Norge kan bidra ytterligere til gjeldslette for fattige postkonfliktland på to måter. Den ene er i form av støtte til rask klarering av landenes mislighold til multilaterale institusjoner. Den andre er å la være å kreve inn renter og avdrag i gjenoppbyggingsfasen. Det kan skje alt før en HIPC-behandling.

*Norge vil:*

- *arbeide for at fattige postkonfliktland som kandiderer til HIPC-behandling ikke skal måtte bruke knappe ressurser til gjeldsbetjening*
- *ta til orde for at Parisklubben etablerer et generelt prinsipp hvoretter postkonfliktlands - løpende renter og avdrag enten ettergis ved forfall eller kapitaliseres, inntil landene når beslutningstidspunktet i HIPC-ordningen*
- *selv unnlate å inndrive renter og avdrag fra slike postkonfliktland*





*SPLA-soldat i Sudan. Så snart konflikten i Sudan er avsluttet bør gjeldslette stå høyt på den internasjonale dagsorden. Foto: GØRIL TRONSDEN BOOTH*

# ”Swaps” for mellominntektsland

## – gjeld byttes mot helse, utvikling og miljø

Vanligvis er det i dag ikke mulig for mellominntektsland å få gjeldsreduksjon. I beste fall kan de håpe på betalingsutsettelse. For å endre på dette foreslås at det etableres ordninger hvor gjeld kan byttes mot innsatser innenfor helse, utvikling og miljø.

I praksis vil slike bytter (“debt swap”) gå ut på at et eller flere kreditorlands fordringer omdannes til en forpliktelse for debitorlandet. Disse forpliktelsene skal være tiltak som er utviklingsfremmende. I regelen skal tiltaket finansieres i lokal valuta, selv om fordringen er i ”hard” valuta.

Gjeldsbytter av denne typen vil øke samarbeidet mellom kreditor- og debitorland. De vil kunne gi bistandsprosjekter tiltrengte lokale midler. Men her er også ulemper. Bytteordninger kan lett bli kompliserte og administrativt meget krevende, for både for debitor- og kreditorland. Om mange kreditorer hver for seg vil drive ”swaps”, kan det hele bli en stor byrde for debitorland.

Rene bilaterale gjeldsbytter er vanskelig å forene med den vekt som i dag legges på

utviklingslandenes helhetlige politikk, og deres eget eierskap til denne. Koordinering på landnivå forsterker utviklingseffekten. Utfordringen er derfor å få flere kreditorland til å slå seg sammen for kollektive gjeldsbytter.

Hvis man i tillegg befletter seg på å samkjøre gjeldsbyttene med debitors vedtatte utviklingsstrategier og tilpasser byttens volum til landenes makroøkonomiske rammer, vil disse gjeldsbyttene være gode verktøy for utviklingspolitikk. Utviklingseffekten av slike samlede grep kan bli langt større enn ved spredte punkt-innsatser.

Et ytterlig poeng er at multilaterale gjeldsbytter kan føre til at kreditorer, som ellers ikke er villige til å gi bilateral gjeldslette utover parisklubbavtaler, nå kan bli motivert til å delta. For å få bytteordningene til å fungere må det skapes internasjonal enighet om mekanismer og formål.

Gjeldsbytter er ikke aktuell politikk for HIPC-land. Over tid vil disse uansett få slettet sin bilaterale gjeld mot bakgrunn av deres egne helhetlige utviklingsstrategier.



*Norge vil:*

- *avholde seg fra å gjennomføre rene bilaterale gjeldsbytteoperasjoner*
  - *gjennomføre multilateralt koordinerte gjeldsbytter med Pakistan, Vietnam og eventuelt Ecuador og med stående invitasjon til andre kreditorland om å slutte seg til disse*
  - *ta til orde for multilateralt koordinerte gjeldsbytter også med land som Norge ikke har fordringer på*
- *ta initiativ til at multilateralt koordinerte gjeldsbytteoperasjoner blir anerkjente opsjoner i Parisklubben.*
  - *arbeide for at Parisklubben enten opphever eller dispenserer fra volumbegrensinger på utviklingsmotiverte gjeldsbytter*

#### **ECOFUND - gjeldsbytte med Polen**

Et multilateralt koordinert gjeldsbytte ble igangsatt for Polen i 1992. Byttet innebærer at 10 prosent av Polens betalingsforfall til seks kreditorland ettergis, mot at tilsvarende motverdmidler (i polske zloty) brukes til miljøinvesteringer i Polen.

Verdien av byttet svarer til en gjeldslette på 600 millioner dollar for perioden 1992–2010. Ca 23 millioner (180 millioner kroner) av dette blir ettergitt fra Norge.

Midlene som er blitt tilgjengelige gjennom gjeldsbyttet administreres av ECOFUND. Dette er en institusjon etablert av polske myndigheter som en selvstendig stiftelse. Kreditorlandene er representert i ECOFUNDs styre. Ved siden av Norge deltar USA, Frankrike, Sveits, Sverige og Italia.

ECOFUND-byttet er til nå det eneste eksempelet på hva man kan kalle et genuint multilateralt koordinert ("flerkreditor") gjeldsbytte. Erfaringene fra ECOFUND kan ha stor betydning for å utarbeide modeller for gjeldsbytte med andre gjeldsrammede mellominntektsland.

# Begrepet “illegitim gjeld” byr på mange utfordringer

Argumentasjon for sletting av ”diktatorgjeld” har moralsk appell. De fleste vil synes at det er urimelig og urettferdig at fattige mennesker i dagens D.R. Kongo skal måtte hefte for gjeld opptatt av regimet til den brutale og gjennomkorrupte diktatoren Mobutu Sese Seko. Eller at dagens Irak skal stilles til ansvar for lån opptatt under Saddam Hussein.

I den internasjonale gjeldsbevegelsen er det mye debatt om såkalt illegitim gjeld. Oppsummert kan man si at bevegelsen definerer gjeld som ”illegitim” når:

1. Gjelden er tatt opp av udemokratiske regimer.
2. Gjelden har finansiert det man anser som moralsk forkastelige formål - for eksempel kjøp av landminer eller finansiering av undertrykkelsesapparater.
3. Tilbakebetalingen truer grunnleggende menneskerettigheter.
4. Gjelden har vokst til uhåndterlige proporsjoner som følge av eksterne forhold landene selv ikke har kontroll over - for eksempel høye markedsrenter.
5. Opprinnelig privat gjeld er tatt over av staten i debitorlandene.

Et av de viktigste problemene med definisjoner som dette, er at nær sagt all gjeld fra utviklingslandene kan inkluderes. Men det er verken realistisk eller hensiktsmessig å slette all u-landsgjeld.

Går man først inn i en seriøs debatt om ”illegitim” gjeld står problemene i kø: Hvem og hvordan skal man avgjøre hvilke regimer som er ”udemokratiske”, eller hvilke statsledere som er ”diktatorer”? Når ble de det ene, eller det andre? Når ble for eksempel Robert Mugabes Zimbabwe en ”illegitim” låntaker?

Hva med lånenes formål? Er lån gitt til udemokratiske regimer, men brukt til utvikling til beste for de fattige ”illegitime”? Hva om lånene ble gitt for å avverge økonomiske kriser, og om et avslag på lånesøknaden ville bidratt til massefattigdom og nød?

Er lån tatt opp for å kjøpe landminer ”illegitime” uansett? Også dersom det er demokratiske regimer som har gått til slike skritt?

Nesten all gjeld opparbeidet av Sør-Afrikas apartheid-regime er lån fra private banker.

Skal det da være et offentlig ansvar å finansiere sletting av slik gjeld? Er det i hele tatt et internasjonalt problem, i og med at Sør-Afrika generelt ikke har alvorlige gjeldsproblemer?

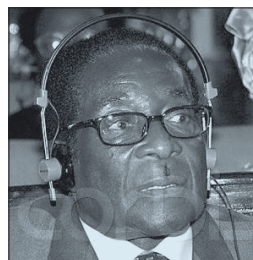
Internasjonal sedvanerett bygger på at et nytt regime overtar sine forgjengers forpliktelser, uansett regimets karakter. Dersom man nå skal gjøre om på dette, slik at man i ettertid skal kunne definere gjeld som "illegitim", vil internasjonal finanspolitikk bli meget uoversiktlig. Risiko for långivere vil bli svært høy, og lånene vil bli dyrere. De fattigste landene vil bli rammet hardt av en slik politikk. En ren "kredittørke" kan bli resultatet.

Iraks, Argentinas og Filippinenes samlede utenlandsgjeld utgjør anslagsvis 309 milliarder dollar. Det er et beløp som er mer enn tre ganger større enn den samlede gjelden i de 27 landene som til nå har kvalifisert seg for HIPC-initiativet. Hva om disse tre nå skulle få ettergitt større deler av sin gjeld, fordi den er "illegitim"? Er det ikke mest sannsynlig at det i så fall vil skje på bekostning av de fattigste landene?

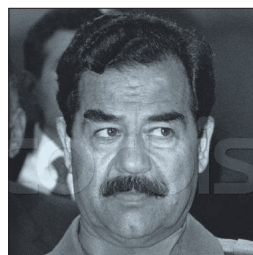
*Norge vil*

- støtte studier av "illegitim gjeld", gjennomført av de relevante multilaterale institusjoner, og der målsettingen er å komme med praktisk gjennomførbare anbefalinger.

Debatten om "illegitim gjeld" bør likevel fortsette. En årsak er at den kan bidra til at land og regimer som av moralske grunner ikke bør få lån i dag, heller ikke får det. Det kan heller ikke utelukkes at man en gang i framtiden på "legalt" vis vil kunne slå fast at diktatorer som Iraks Saddam Hussein eller Filippinenes Ferdinand Marcos har tatt opp lån, som blir å betrakte som illegitime.



*Er gjeld forårsaket av Zimbabwes Robert Mugabe illegitim eller ikke, og i tilfelle fra når?  
Foto: Corbis*



*Er det rettferdig at lån tatt opp av Saddam Hussein skal betales av Iraks befolkning?  
Foto: Corbis*



# Norges internasjonale gjeldspolitikk

## – HIPC er grunnsteinen

HIPC-initiativet er en grunnstein i norsk gjeldspolitikk. Initiativet er også det beste og mest omfattende internasjonale gjeldspolitiske instrument som finnes i dag.

Arbeidet med internasjonal gjeldslette må være både bilateralt og multilateralt. Norge ønsker også å være en internasjonal pådriver, der hvor det er mulig å oppnå forbedringer. For eksempel var Norge det første OECD-land som gjorde ensidig ettergivelse av gjeld til et bærende prinsipp. Nå prioriteres å få til forbedringer for land som kommer ut av krig og konflikt. En annen viktig oppgave er forbedringer for mellominntektsland med stor gjeldsbyrde.

De viktigste fora for drøfting av HIPC-ordningen er de styrende organer i Verdensbanken og IMF. Norge deltar i begge institusjoner i en felles valggruppe sammen med de øvrige nordiske og de baltiske land. I de fleste saker, inklusive HIPC, er der en tett nordisk koordinering.

Spørsmål om andre multilaterale finansinstitusjoners deltakelse i HIPC-ordningen behandles i den enkelte institusjons styrende organer. Ansvar for norsk medvirk-

ning i disse fora ligger i hovedsak i Utenriksdepartementet.

I Norge er det Utenriksdepartementet som har ansvaret for norsk deltakelse i de styrende organer i Verdensbanken. Tilsvarende gjelder for Parisklubben, der de bilaterale kreditorers HIPC-medvirkning drøftes. Finansdepartementet/Norges Bank har et tilsvarende ansvar for IMF og deltar følgelig i drøftingen av norske posisjoner i HIPC-spørsmål.

I en internasjonal sammenheng er Norge en liten kreditor. Vi er Parisklubbens aller minste. På linje med andre bruker Norge Parisklubben til å gjenvinne mest mulig av utestående fordringer på relativt velstående og økonomisk utviklede land. Her kan det være avgjørende å ha kreditorsolidariteten i Parisklubben i ryggen.

Det er imidlertid først og fremst fattige utviklingsland som har statsgjeld til Norge. Derfor ser vi på Parisklubben vel så mye et utviklingspolitisk forum som et forum for kredittgjenvinning.

På midtsidene oppsummeres norsk politikk for internasjonal gjeldslette.

### **Parisklubben**

Parisklubben er den rike verdens sentrale kreditorforum. Det er her debitorland kommer for å forhandle om sine betalingsforpliktelser. Klubben har ikke noen legal status eller statutter. De facto er den likevel en viktig internasjonal organisasjon.

Klubben har et sekretariat, ledet av en generalsekretær, med 12-15 deltidsansatte. Dette er helfinansiert av Frankrike. Klubbens historie går tilbake til 1956, da Argentinas gjeld ble reforhandlet for første gang. I dag har klubben 19 faste medlemmer, hvorav 18 OECD-land. Russland ble medlem i 1996.

IMF og Verdensbanken deltar i alle møtene. Andre internasjonale organisasjoner (f. eks UNCTAD), finansinstitusjoner og kreditorland (f.eks. Brasil, Korea og Israel) deltar ad hoc i gjeldsforhandlinger. Det skjer etter invitasjon fra klubben - med rettigheter og plikter på linje med medlemslandene.

Parisklubben bygger sitt arbeid på fem hovedprinsipper:

1. Avgjørelser baseres på en konkret vurdering av det enkelte debitorlandets spesielle behov.
2. Konsensus. Det tas bare beslutninger som alle deltakende land er enige i.
3. Likebehandling av alle kreditorer. Dette innebærer at ingen kreditor kan kreve større betaling eller andre gunstigere vilkår enn det som er bestemt.
4. Kreditorsolidaritet. Ingen kreditor skal søke å oppnå bedre betingelser enn andre.
5. Kondisjonalitet. Man forhandler bare med debitorland som har et IMF-program.

Det er debitorlandene som formelt ber om gjeldsforhandlinger. I et normalår gjennomføres forhandlinger med 15-20 land, hvorigjennom 20-30 milliarder dollar enten ettergis eller utsettes. Til sammenlikning utgjør den samlede bistand fra OECD-landene mellom 50 og 60 milliarder per år. De fattigste landene får ettergitt gjeld. Mellominntektsland får i all hovedsak betalingsutsettelse. Flertallet av landene det forhandles med tilhører HIPC-initiativet.

For mer informasjon se: [www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org)

# Gjeldslette: målet er mest mulig utvikling for pengene

Et viktig element i norsk utviklingspolitikk er arbeidet for gjeldslette for de fattige land i verden. Målet er først og fremst at slik ettergivelse skal bli til best mulige bidrag for å redusere fattigdom og å skape bedre helse, miljø og utvikling. 100 prosent gjeldsslette står også høyt på den norske dagsorden. Under presenteres hovedpunktene i dagens norske gjeldspolitik. Kartet viser hvilke land Norge prioriterer, fordelt på 21 i Afrika, 7 i Asia og 3 i Mellom-Amerika.

*Norge vil:*

- *arbeide for at flest mulig av kreditorlandene sletter 100 prosent av de fattigste landenes gjeld, slik Norge gjør og vil gjøre*
- *arbeide for at all gjeldslette skal komme debitorlandene, og ikke andre kreditorer, til gode*
- *arbeide for at land som kommer ut av krig og konflikt (postkonfliktland) skal få bedre gjeldslettevilkår enn i dag slik at gjeldsbetjening ikke skal gå på bekostning av gjenoppbygging og stabilisering*
- *ta til orde for at flere kreditorland går sammen om å gjennomføre multilateralt koordinerte gjeldsbytter med mellominntektsland, slik at gjeldsettergivelse gjennomføres mot at landene selv gjennomfører utviklings- eller miljøtiltak med de frigjorte midlene*
- *arbeide for at også mellominntektsland med betalingsproblemer får troverdige gjeldsavtaler, om nødvendig ved gjeldsreduksjon, slik at man ikke behøver gjentatte og hyppige forhandlinger i Parisklubben*
- *arbeide for en rimelig byrdefordeling mellom de ulike aktører, bl.a. ved at G8-landene er seg sitt særlige ansvar bevisst og at alle de multilaterale institusjonene tar sin andel av gjeldsletten*
- *arbeide for at det med jevne mellomrom avholdes forpliktende multilaterale forhandlinger om fullfinansiering av den multilaterale gjeldsletten og at lovede bidrag til HIPC Trust Fund innbetales, slik at institusjonenes operative virke ikke blir skadelidende*
- *arbeide aktivt for at bilaterale og multilaterale kreditorer som ennå ikke har påtatt seg sine gjeldsletteforpliktelser under HIPC-mekanismen, snarest mulig skal gi sin tilmålte andel av den samlede gjeldslette*
- *bygge allianser med andre land i de løpende forhandlinger og konsultasjoner om HIPC-relaterte spørsmål, særlig med de øvrige nordiske land, "Utstein-landene" (Canada, Nederland, Norge,*



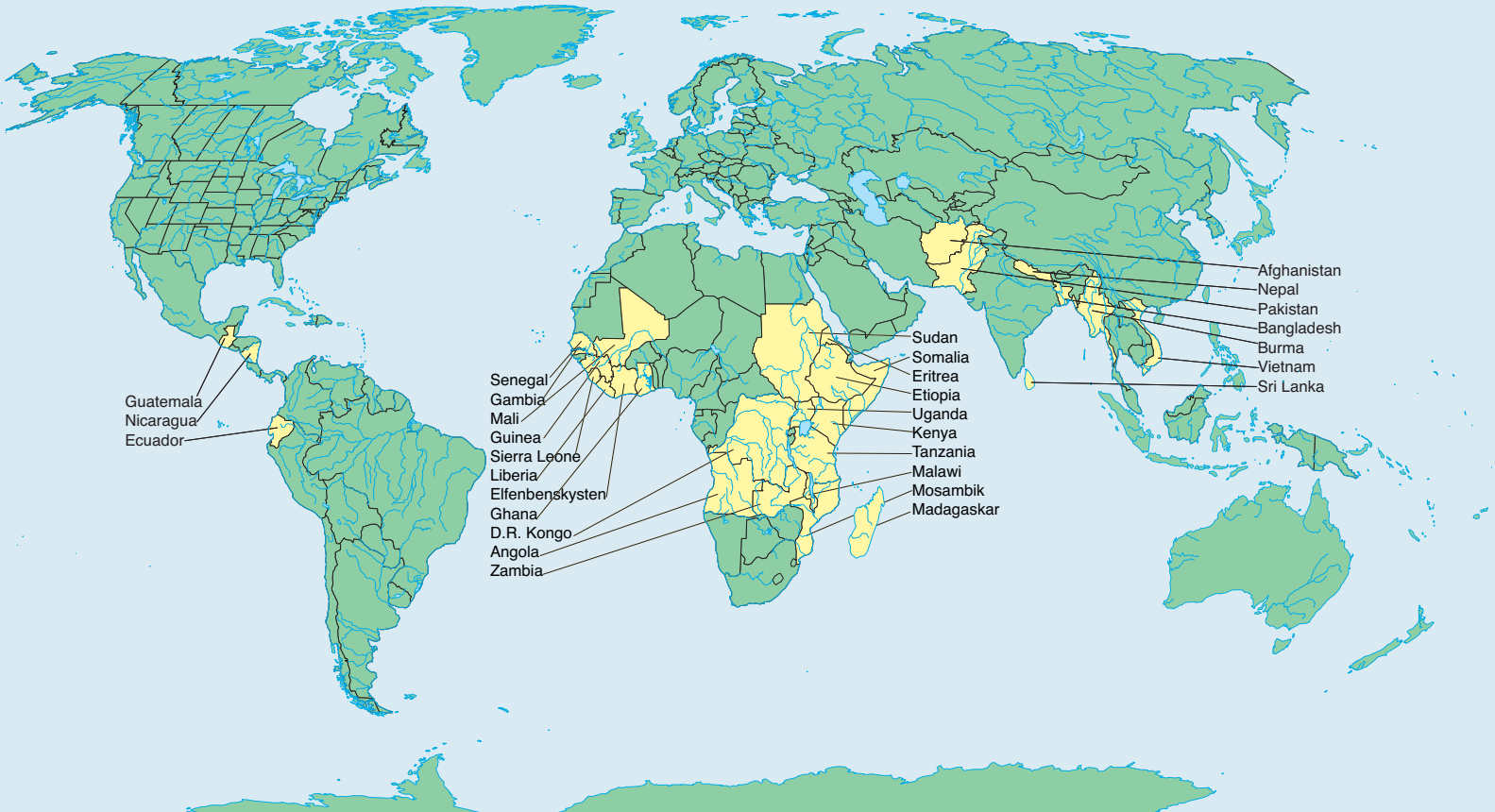
Storbritannia, Sverige og Tyskland) og Sveits

- prioritere finansieringen av HIPC-initiativet høyt ved fordeling av norske budsjettmidler til internasjonale gjeldsordninger
- arbeide for at Verdensbanken og IMF ved beregning av håndterbar gjeldsbyrde for et land, unngår for optimistiske kalkyler for landets økonomiske vekst og eksportinntekter/valutainntjening
- arbeide for å endre dagens metode for beregning av nødvendig ekstra gjelds-

reduksjon ved gjennomføringstidspunktet i HIPC-ordningen, slik at ekstraordinær gjeldslette fra Norge og andre kreditorland holdes utenfor analysene og dermed kommer debitorlandet og ikke andre kreditorland til gode

- ta til orde for at Parisklubben gir publikum enda større innsyn i sitt arbeid, bl.a. gjennom hjemmesiden på Internet
- føre en løpende og konstruktiv dialog med den nasjonale og internasjonale gjeldslettebevegelsen

Prioriterte land i den norske handlingsplanen for gjeldslette



## HIPC vinner fram – gjelden redusert med to tredjedeler

For å løse gjeldsproblemet til de fattigste utviklingslandene etablerte Verdensbanken og IMF i 1996 det såkalte HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries Initiative). Målet er å redusere løpende gjeldsbetjening til et såkalt bærekraftig nivå – det vil si til en gjeld et land kan leve med over tid uten at det hindrer økonomisk og sosial utvikling.

Initiativet omfatter nå rundt 40 land - de fleste i Afrika. Viktig ved HIPC er at det samler alle kreditorene til felles gjeldsletteoperasjoner.

I 1999 ble HIPC knyttet sterkere til kampen mot fattigdom. Det skjedde ved at det ble innført krav om såkalte PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers) som er helhetlige fattigdomsrettede utviklingsstrategier. Gjennom disse forplikter HIPC-land seg til å involvere befolkningen og å dokumentere hvordan offentlig midler blir brukt for å minske fattigdommen.

Ved utgangen av 2003 var det 13 land; Etiopia, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Guyana, Mali, Mauritania, Mosambik, Nicaragua, Niger, Senegal, Tanzania og Uganda som hadde fullført sin HIPC-behandling.

14 land, D.R. Kongo, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Honduras, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Rwanda, Sao Tome og Principe, Sierra Leone, Tsjad og Zambia, er samtidig underveis (mellom beslutning og gjennomføring; se HIPC-boks).

For 11 land, Burma, Burundi, Elfenbenskysten, Den sentralafrikanske republikk, Komorene, Laos, Liberia, D.R. Kongo, Somalia, Sudan og Togo, har prosessen enda ikke startet. Forklaringen er at dette er land med væpnet konflikt og/eller dårlig styresett. Dermed er det heller ikke mulig å iverksette PRSP-er eller tilsvarende tiltak. Kort sagt: gjeldslette vil ikke komme befolkningen i disse landene til gode.

Samlet vil de 27 land, som så langt er med i HIPC, oppnå en gjeldsreduksjon på ca 41 milliarder dollar i nominell verdi. I reell verdi vil gjelden bli redusert med om lag to tredjedeler. Årlige utgifter til gjeldsbetjening er ca en tredjedel lavere enn tidligere. Gjeldsbetjening, målt i forhold til årlige eksportinntekter, er falt fra et snitt på 16 prosent i 1998 til et snitt på 10 prosent i 2002.

Beregninger viser også at HIPC-land i snitt vil bruke sju prosent av BNP på sosiale tiltak. Til gjeldsbetjening vil de bare bruke to prosent. HIPC-landenes forbruk til helse og utdanning var i 2002 nesten fire ganger større enn utgifter til renter og avdrag. I 1999 var det forholdet i beste fall én-til-én. Framover vil HIPC-landene øke sine innsatser for å redusere fattigdom – fra om lag 6 milliarder dollar i 1999 til 12 milliarder dollar i 2005. Det har med andre ord funnet sted en vesentlig snuoperasjon

Landene som behandles under HIPC mottar bistand, i form av langsiktige rentefrie utviklingslån, fra IDA (Verdensbankens utviklingsfond for de fattigste landene) og tilsvarende fra utviklingsfond hos andre utviklingsbanker. Dersom gjeld til disse fondenes slettes uten at de blir tilført nye

penget, vil fondene i neste omgang ha mindre penger til ny utviklingsfinansiering.

Norge og de nordiske landene har arbeidet mye for å unngå dette. I begynnelsen var det hard motstand, men fra og med 2000 er det allment akseptert at nye penger tilføres utviklingsfondene parallelt med at gjeld slettes. Ordningen kalles HIPC Trust Fund og forvaltes av Verdensbanken.

Ved utgangen av januar 2003 var det betalt inn om lag 2,2 milliarder dollar til HIPC Trust Fund. Givere har lovt å betale inn ytterligere 1,2 milliarder dollar. Dersom disse innbetalingene kommer som avtalt, er finansiering av fondet sikret fram til 2005. Inkluderes land som Sudan og Liberia under HIPC, forutsettes ytterligere betydelige bidrag.



*Sjef for Verdensbanken James D. Wolfensohn (t.h.) og tidligere leder av IMF Horst Köhler har vært sentrale i å utforme HIPC-initiativet. Her på pressekonferanse sammen med Sør-Afrikas finansminister Trevor Manuel under årsmøtet til IMF/Verdensbanken i Praha oktober 2000. Foto: ODD IGLEBÆK*



## Gjeldslette under HIPC-initiativet

1. De aktuelle land må utforme en helhetlig utviklingsstrategi - PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper), som også danner grunnlaget for annen bistand fra Verdensbanken og IMF og i stadig økende grad fra andre. PRSPene oppdateres jevnlig.
2. Verdensbanken, IMF og debitorlandet foretar sammen en gjeldsanalyse som skal vise om landet har en bærekraftig gjeldssituasjon. Dersom landet har en total utenlandsgjeld som overstiger 150 prosent av forventede årlige eksportinntekter og/eller 250 prosent av statens disponible inntekter, anses gjelden som ikke håndterbar og landet kan kvalifisere for gjeldslette. Kriteriene for å bedømme om en gjeldssituasjon er bærekraftig er for tiden under debatt, etter påtrykk fra blant annet Norge. En form for realverdiregning av gjelden vil etter at å dømme bli resultatet.
3. Dersom landet kvalifiserer for HIPC-mekanismen må det gjennomføre spesifiserte tiltak basert på PRSPen for å sikre at gjeldsletten bidrar til utvikling og fattigdomsreduksjon. Deretter kommer beslutningstidspunktet (decision point), hvor man beregner hvor mye gjeldslette som må gis for at gjelden skal bli håndterbar.

Som hovedregel gir kreditorlandene i Parisklubben 90 prosent gjeldslette ved forfall fra beslutningstidspunktet. Andre bilaterale kreditorer forventes å gjøre det samme. På bakgrunn av dette regner man så ut hvor mye de multilaterale kreditorene, som Verdensbanken og IMF, må gi i gjeldslette for at gjelden skal komme ned til målet for håndterbarhet.

Ved beslutningstidspunktet blir man videre enige om hvilke ytterligere tiltak - basert på landets PRSP - som skal gjennomføres for at landet skal kunne nå gjennomføringstidspunktet (completion point). Gjeldsletten i perioden mellom beslutnings- og gjennomføringstidspunktet ("interimsperioden") kan stanses dersom de avtalte betingelsene for gjeldslette ikke oppfylles. Lengden på interimsperioden avhenger av gjennomføringen, men er vanligvis 2-4 år.

4. Ved gjennomføringstidspunktet (completion point) reduseres landets gjeldsmengde slik at landet er sikret at gjeld ikke overstiger 150 prosent av eksportinntektene. Flere kreditorer i Parisklubben ettergir all gjenværende gjeld ved beslutningstidspunktet. Norge var det første landet som innførte denne praksisen. De multilaterale kreditorene fortsetter å ettergi en viss andel gjeld som skal sikre at gjelden forblir håndterbar.

Mer informasjon om HIPC: [www.worldbank.org/hipc](http://www.worldbank.org/hipc)

### Tanzanias HIPC-behandling

I april 2000 ble det besluttet at Tanzania skulle få gjeldslette under HIPC. Gjeldsletten skulle være 2026 millioner dollar, en 54 prosents reduksjon av Tanzanias totale gjeld per 31. juni 1999. I perioden fram til fullføringstidspunktet skulle Tanzania få om lag 94 millioner dollar i interimsstøtte fra Verdensbanken og IMF. Norge slettet på sin side omlag 54 millioner kroner som forfalt til betaling i interimperioden.

I august 2000 presenterte Tanzania sin første PRSP. Denne fikk tilslutning fra styrene i Verdensbanken og IMF i månedene etter, blant annet med støtte fra de nordiske land. For å styrke den økonomiske utviklingen, samt i større grad enn tidligere å rette offentlige budsjetter mot fattigdomsbekjempelse, var strukturelle og økonomiske reformer nødvendige. Reformarbeidet startet før gjeldsletten ble iverksatt.

Et av kriteriene som måtte oppfylles for å få gjeldslette var iverksettelse av antikorrupsjonstiltak. Likeledes var det et krav at minimum 75 prosent av Tanzanias barn under to år skulle vaksineres mot meslinger, og at en nasjonal kampanje mot HIV/AIDS skulle gjennomføres. Disse og flere andre kriterier ble oppfylt, og Tanzania nådde fullføringstidspunktet under HIPC 31. juni 2001.

Norge slettet i 2002 sin resterende fordring på Tanzania, pålydende over 47 millioner kroner. Fra 1998/99 til 2000/01 økte Tanzania overføringene til utdanning og helse med hhv 88 % og 45 %. Veksten ventes å fortsette.



Veibygging øker i Tanzania  
Foto: SØRVIS



*Gjeldsbytte med blant annet Pakistan (bildet) er et viktig punkt i den norske handlingsplanen.  
Foto: GUNNAR ZACHRISEN*

## Kvalifisering for norsk gjeldslette – hvert land vurderes

Kvalifisering for norsk gjeldslette skjer etter en vurdering av det enkelte land. De avgjørende faktorene er gjeldsbyrde, økonomiske forhold og politiske hensyn – herunder menneskerettigheter, demokrati og korrupsjon, og eventuelt andre forhold som gjelder mellom Norge og angjeldende land. Lavinntektsland prioriteres særskilt. Dessuten legger Norge vekt på at norsk gjeldslette ikke skal bidra til å redusere andre kreditorers innsats.

Mellominntektsland med store gjeldsproblemer kan også vurderes for gjeldslette - bilateralt eller via internasjonale gjeldsoperasjoner. Slike land må vise at ressurser, som ellers ville gått til renter og avdrag, må brukes til å fremme utvikling og å redusere fattigdom. De må også forplikte seg til å gjennomføre økonomiske reformer i samarbeid med IMF og/eller Verdensbanken - konkret ved å utarbeide helhetlige programmer for reduksjon av fattigdom (PRSP-er) – eventuelt alternativer til dette.

I alle tilfeller stilles det krav om å bekjempe korrupsjon og å utvikle godt styresett. Ressurser som frigjøres gjennom norske gjeldslettetiltak må, så langt det er mulig,

integreres i landets samlede utviklingsinnsats.

Overgrep mot menneskerettigheter taler imot gjeldslettetiltak. Gjeldslette må ikke komme autoritære regimer til gode. Når forholdene bedres, vil slike land bli vurdert i forhold til gjeldsplanens anbefalinger. Det samme gjelder for land der den sentrale myndighet ikke lenger eksisterer eller hvor det er borgerkrig. En troverdig fredsslutning og en derpå følgende internasjonal, koordinert innsats for stabilisering og gjenoppbygging, skaper forutsetning for gjeldslette.

Også land som ikke har gjeld til Norge, men som mottar eller vil kunne kvalifisere for gjeldslette under HIPC-initiativet, omfattes av gjeldsplanen. For slike land kan Norge yte bistand over Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner. Tilsvarende gjelder også for andre utviklingsland som Norge velger å prioritere ut fra løpende politiske vurderinger. Med utviklingsland menes her land som er godkjent for å motta offisiell bistand ODA (Official Development Assistance) – i følge kriteriene til OECDs utviklingskomité DAC.



# Norske bevilgninger for gjeldslette – fra fond eller ramme

I økonomisk forstand er den norske gjeldsplanen delt i to: gjeldslettetiltak finansiert innenfor og utenfor den såkalte rammen. Rammen det refereres til er stortingsvedtaket fra 1999 om at gjeld fra utviklingsland kan avskrives uten at det bevilges nye penger. I all hovedsak dreier dette seg om gjeld som oppstod i sammenheng med den store norske skipseksportkampanjen (1977-1981). Stortinget satte av 3 173 mill. kroner til slike gjeldslettetiltak. Ved utgangen av 2003 hadde 1 332 mill. kroner blitt brukt. Det

gjenstod dermed 1 841 mill. kroner. For gjeldslette som ikke omfattes av rammen, må det bevilges nye "friske" penger. Slike bevilgninger skjer over bistandsbudsjettets "Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner".

En liste over nåværende prioriterte land for norske gjeldslettetiltak følger nedenfor. Den er å betrakte som et arbeidsredskap, med mulighet for både tilføyelser og strykninger.

Tabell 1: Norges samlede bidrag til gjeldslette (i mill. kroner)

Ettergivelse av bilateral gjeld	1 609
Bevilgninger fra det norske gjeldsfondet *	3 444
<b>SAMLET</b>	<b>5 053</b>

\* Fond for internasjonale gjeldsoperasjoner, Bistandsbudsjettets Kap. 172 Post 70

Tabell 2: Norges samlede fordringer overfor utviklingsland (i mill. kroner)

	<b>Gjeld 1997</b>	<b>Gjeld 2003</b>
<b>Summer for 1997 sammenholdt med utgangen av 2003</b>		
Sum rammeland	4 142	2 832
Sum ikke-rammeland	328	539
<b>TOTALT</b>	<b>4 470</b>	<b>3 371</b>

### **Prioriterte land innenfor rammen – gjeldslette uten nye bevilgninger**

D.R. Kongo, Gambia, Ghana, Senegal og Sierra Leone er alle HIPC-land og kan få inntil 100 % bilateral gjeldslette.

Tilsvarende vil også gjelde for Guinea. Forutsetningen er at landet gjenopptar sitt avbrutte IMF-program og på nytt kvalifiserer seg for HIPC-behandling.

For Ecuador og Vietnam er bilaterale gjeldsbytter det mest aktuelle.

Angola, Burma, Elfenbenskysten, Liberia, Somalia og Sudan kan også få inntil 100 % norsk gjeldslette. Forutsetningen er at de kommer ut av krig og konflikt og/eller bedrer sitt styresett, samt kvalifiserer seg for HIPC-behandling.

### **Prioriterte land under fondet – nye penger er bevilget / må bevilges**

På kort sikt vil Norge prioritere å bidra til et multilateralt gjeldsbytte med Pakistan.

Parallelt med dette prioriteres deltakelse i multilaterale gjeldsoperasjoner for en rekke land. Blant land med gjeld til Norge er D.R. Kongo, Ecuador, Elfenbenskysten, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Pakistan, Senegal, Sierra Leone, Sudan og Vietnam alle kandidater til slik gjeldslette.

Afghanistan, Bangladesh, Etiopia, Eritrea, Guatemala, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Nepal, Nicaragua, Sri Lanka, Tanzania, Uganda og Zambia er også kandidater, uten at de har gjeld til Norge.

*Tabell 3: Bevilgninger fra det norske gjeldsfondet 1988-2003 ( i mill. kroner)*

Verdensbankens 5. dimensjon	1 524
HIPC Trust Fund	915
Verdensbankens 6. dimensjon*	61
Andre internasjonale gjeldsoperasjoner	944
SUM	3 444
* IDA debt reduction facility	

Tabell 4. Norges stat-til-stat fordringer på utviklingsland fordelt på land (i mill. kroner)  
 Sommer for 1997 sammenholdt med utgangen av 2003, etter størrelse

**Land omfattet av gjeldsplanens rammebevilgninger**

	Gjeld 1997	Gjeld 2003
Peru	759	583
Sudan	318	320
Equador	319	304
Egypt	306	256
Senegal	398	232
Burma	232	232
Elfenbenskysten	319	191
Algerie	166	139
D.R. Kongo	197	122
Serbia-Montenegro	101	96
Guinea	125	89
Liberia	82	83
Sierra Leone	69	66
Jamaica	149	55
Vietnam	37	36
Ghana	202	8
Gambia	49	8
Angola	6	6
Somalia	6	6
Benin	225	0
Tanzania	77	0
SUM	4 142	2 832

**Land som ikke er omfattet av gjeldsplanens rammebevilgninger**

	Gjeld 1997	Gjeld 2003
Pakistan	0	255
Kroatia	181	103
Zimbabwe	0	101
Indonesia	0	80
Mexico	71	0
Venezuela	44	0
Albania	18	0
Iran	7	0
Bosnia	5	0
Makedonia	2	0
SUM	328	539

For land som Sudan, Liberia og Burma vil påløpte renter – som pga langvarig mislighold ikke er beregnet – kunne utgjøre betydelige beløp. Disse vil komme i tillegg til tallene i tabellen.

Tabell 5: Norges ettergivelse av bilateral gjeld 1998-2003 - fordelt på land (i mill. kroner)

Benin	269
Egypt	267
Elfenbenskysten	231
Senegal	225
D.R. Kongo	166
Tanzania	102
Serbia-Montenegro	99
Guinea	73
Gambia	69
Ghana	69
Sierra Leone	39
SUM	1 609
Rest under Gjeldsplanens ramme pr. 31.12.03: 1 841 mill kroner	

Tabell 6: Norske bidrag til Verdensbankens 5. dimensjon fordelt på land (i mill. kroner)

(Gjelder til og med 31. desember 2003)

Zambia	331
Nicaragua	250
Tanzania	241
Malawi	182
Uganda	160
Bangladesh	125
Honduras	65
Etiopia	50
Ghana	36
Kenya	32
Sri Lanka	20
Guyana	20
Senegal	12
SUM	1 524



*Vestlandsverftet Sterkoder Mekaniske tidlig på 1980-tallet. Verftet var et av 36 norske verftene som deltok i skips-eksportkampanjen overfor utviklingslandene. Foto: ODD IGLEBÆK*



# Den internasjonale gjeldslettebevegelsen

Gjeldslettekampanjen Jubilee 2000 tok form i England i 1997. Ideen er basert på en tekst fra Det gamle testamentet. Denne sier at hvert femtiende år skal være jubelår for å slette gjelda til de aller fattigste og gi dem en ny sjanse.

I 1998 ble det holdt en internasjonal gjeldslettekonferanse i Roma. Her formulerte mange av de nasjonale kampanjene et felles krav for en storstilt underskriftskampanje. Kravet lød slik: "Ved terskelen til det tredje millennium vil folk over hele verden høre ropet fra Jubilee om en ny start for to tredjedeler av verdens befolkning som holdes nede i fattigdom gjennom det globale politiske og økonomiske systemet. Folk har forandret verden før, og tiden er kommet for ny handling." Jubilee krevde slette av "Ubetalbar gjeld, som er all gjeld som ikke kan betales uten å legge byrder på verdens fattige".

Snart ble det en internasjonal kampanje med et nettverk i over 50 land. I år 2000 samlet disse inn mer enn 24 millioner underskrifter med krav å slette utviklingslandenes gjeld. Vokalisten Bono i U2, operasangeren Luciano Pavarotti og Paven var blant underskriverne.

Jubilee 2000 bevegelsen konsentrerte seg om å legge press på lederne for de rikeste landene. De brukte derfor G-8, årsmøter til Verdensbanken/IMF og andre store internasjonale begivenheter til å fremme sine krav. Hundretusener av mennesker deltok i demonstrasjoner i Roma, i Köln, i Praha, i Birmingham og flere steder. Viktigst i denne sammenhengen var kanskje G-8 i Köln, hvor USAs president Bill Clinton og Storbritannias statsminister Tony Blair gav signaler om inntil 100 prosent gjeldslette. I seinere år har gjeldsbevegelsen fokusert stadig mer på hva de kaller illegitim gjeld. Det gjenstår å se hva dette engasjementet vil medføre.

Under følger adresser til aktuelle hjemmesider:

[www.jubileeplus.org](http://www.jubileeplus.org)  
[www.debtchannel.org](http://www.debtchannel.org)  
[www.jubileedebtcampaign.org.uk](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk)  
[www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)

## Gjeldsbevegelsen i Norge

Aksjon Slett U-landsgjelda ble etablert lokalt i Tromsø og på Nøtterøy i 1992, og på nasjonalt nivå i 1994 da kalt SLUG. Til nå har 55 ulike og til dels store norske organisasjoner stilt seg bak Aksjon Slett U-landsgjeldas krav om gjeldsslette.

I 1997 ble det opprettet en nasjonalt koordinerende ansvarsgruppe for SLUG. Denne er i dag organisert sammen med ForUMs arbeidsgruppe for gjeld og utvikling. I 1998 knyttet også SLUG seg til den internasjonale kampanjen Jubilee 2000, med et koordinerende ansvar i Norge.

I dag legger SLUG stadig mer vekt på å framheve at u-landsgjeld er en av flere mekanismer som opprettholder fattigdom i verden. SLUG mener det er viktig å se på rettighetsperspektivet i gjeldskrisen og har derfor valgt å fremme "illegimitetsperspektivet". Begrepet illegitim gjeld er inspirert av gjeldsbevegelsen i sør. Denne organiserte seg som Jubilee South etter Jubilee 2000 kampanjen.

Mer informasjon fra SLUGs hjemmeside:  
[www.slettgjelda.no](http://www.slettgjelda.no)



*Demonstrasjoner for gjeldsslette i Köln.  
Foto: KJETIL G. ABILDSNES*



Utgitt av:

Utenriksdepartementet

7. juni plassen/Victoria Terrasse, P.b. 8114 Dep, 0032 Oslo

E-mail: [infosek@mfa.no](mailto:infosek@mfa.no)

Publikasjonen finnes på internett: <http://odin.dep.no/ud>

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer av denne publikasjonen fra:

Statens forvaltningstjeneste

Kopi- og distribusjonsservice, P.b. 8169 Dep, 0034 Oslo

E-post: [publikasjonsbestilling@ft.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@ft.dep.no)

Telefaks: +47 22 24 27 86

Publikasjonsnummer: E-780 B

ISBN: 82-7177-761-0

Forsideillustrasjoner: Corbis/Scanpix

Tekst- og bilderedigering: Odd Iglebæk /[oddigle@online.no](mailto:oddigle@online.no)

Design og trykk: [www.kursiv.no](http://www.kursiv.no) 07/2004. Opplag 5000